

Reestruturação produtiva e condições sociais	Título
Carvalho, Inaiá Maria Moreira de - Autor/a;	Autor(es)
En: Caderno CRH no. 35. (jul-dic 2001). Salvador : CRH, 2001.	En:
	Lugar
CRH/UFBA, Centro de Recursos Humanos	Editorial/Editor
2001	Fecha
	Colección
Globalización; Política social; Reestructuración productiva; Desarrollo económico;	Temas
Artículo	Tipo de documento
<a href="http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Brasil/crh-ufba/20121128101017/inaia.pdf">http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Brasil/crh-ufba/20121128101017/inaia.pdf</a>	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica <a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a>	Licencia

**Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**  
<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**  
**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**  
**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**  
[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
Latin American Council of Social Sciences



## BRASIL: REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E CONDIÇÕES SOCIAIS

Inaiá Maria Moreira de Carvalho\*

**Resumo:** Este artigo aborda a reestruturação produtiva que marcou o Brasil nos anos 90, analisando os seus efeitos sociais. Reconhecendo como essa reestruturação está associada à inserção do país na dinâmica da economia globalizada e à implementação de um conjunto de políticas recomendadas pelos organismos multilaterais, o texto assinala como as transformações decorrentes dessas políticas vêm se traduzindo em, a) baixos níveis de crescimento econômico; b) uma deterioração das condições de trabalho e renda da maioria da população; c) uma acentuação das desigualdades sociais e espaciais ;e d) uma reorientação profunda e regressiva das políticas e do sistema de proteção social.

**PALAVRAS-CHAVE:** **Reestruturação produtiva, condições ocupacionais, direitos de cidadania, políticas sociais**

### INTRODUÇÃO

Este trabalho discute as transformações recentes da sociedade brasileira, sob a perspectiva dos seus efeitos sociais. Ele pretende mostrar como a reestruturação produtiva e o ajuste estrutural, implementados para a sua articulação ao processo de globalização, vêm agravando as condições de reprodução social tanto no plano ocupacional como

---

\* Professora de Sociologia da Universidade Federal da Bahia/Brasil. Bolsista do CNPq. A autora agradece à Profa. Anete B. L. Ivo, por suas valiosas críticas e sugestões ao presente texto, elaborado a partir de um trabalho apresentado no Colóquio Internacional sobre o **Modelo Latino de Proteção Social. Reflexões sobre o Estado Previdência** (Portugal, Espanha e Brasil), promovido pela Universidade Técnica de Lisboa, em outubro de 2001. Prevê-se sua publicação em Portugal, num livro que reúne contribuições do referido Colóquio.

da vulnerabilidade (ou seja, das condições de inserção e integração) da população, aumentando a concentração de renda e levando a retrocessos no modelo de proteção social.

Inicialmente, mais uma vez, vale lembrar como a globalização vem sendo marcada por transformações tão amplas quanto radicais. Como diversos autores têm assinalado<sup>1</sup>, elas envolvem um intenso avanço tecnológico e novos padrões de produção, comercialização e consumo, com uma tendência à circulação cada vez mais ampliada de capitais e mercadorias, uma desmaterialização crescente da riqueza e a conformação de um mercado mundial integrado. No âmbito institucional, há um enfraquecimento das instâncias reguladoras constituídas em escala nacional, associado à expansão e ao incremento de interesses e do poder de grupos transnacionais que se superpõem às fronteiras entre países, pressionando pela redução dos “entraves” à sua livre circulação e maior lucratividade através da redução de barreiras alfandegárias e da desregulamentação e flexibilização dos mercados. Em termos da divisão internacional do trabalho e da reconfiguração dos territórios, alterações radicais no valor dos lugares e

---

<sup>1</sup> A bibliografia acumulada sobre o processo de globalização é tão extensa, que seria impossível abrangê-la e mencioná-la no presente texto. Por isso mesmo, atendendo aos seus objetivos, privilegiamos estudos como os de Donzelot (1994), Castel (1995), Fitoussi e Rosanvallon (1996), Bourdieu (1998), Santos (B.S.) (1998), Ianni (2000), Soja (1993), Oliveira e Paoli (1999), Santos, M. (2000) e Ivo [1999] (2001), ao lado de outros mais centrados na realidade da América Latina, indicados posteriormente.

da sua gente, constituindo novas centralidades e exclusões.

Esses processos estão ocorrendo sob a crescente hegemonia do mercado, cuja lógica reprodutiva do lucro passou a permear áreas até então resguardadas do seu domínio, como a cultura, a religião ou a proteção social, com efeitos sobre a denominada “sociedade salarial” e sobre as concepções e formas socializadas que marcaram a emergência de um Estado de Bem Estar Social, as quais procuravam compatibilizar (em uma parte do mundo ocidental e, principalmente, em países europeus) as desigualdades e o individualismo do mercado com uma distribuição mais ampliada e pública da riqueza nacional.

A partir da década de 70, após os chamados anos gloriosos do capitalismo, a redução do crescimento econômico e o esgotamento do fordismo, encarados principalmente sob o prisma de uma crise fiscal do Estado, repercutiram de forma decisiva sobre os padrões anteriores de regulação. Com as transformações assinaladas no início deste texto, restringiram-se as oportunidades de acesso ao trabalho e à proteção social, iniciando-se uma contestação ou desmontagem de direitos historicamente consagrados, uma fragilização dos vínculos e da solidariedade social, uma ampliação da vulnerabilidade, da insegurança e das desigualdades. O crescimento da desocupação e a multiplicação de situações de precariedade, insegurança, destituição e solidão, que configuram o que Castel (1995) denomina como um “individualismo negativo”,

tornaram-se parte de um mal estar contemporâneo, interpretado de modo mais amplo por alguns autores como uma crise da nossa própria civilização (Fitoussi e Rosanvallon, 1996; Santos, 1998).

Mas é claro que as manifestações dessa crise variam bastante nas diversas regiões e nações, de acordo com a sua história, nível de desenvolvimento, inserção na dinâmica do mundo globalizado, cultura, opções e decisões políticas. Em países avançados da Europa, por exemplo, vem se registrando um crescimento do desemprego e da sua duração, a precarização de vínculos ocupacionais e relacionais, uma ampliação da vulnerabilidade e de velhas e novas formas de desigualdade. Contudo, esses fenômenos estão muito longe da dimensão encontrada na chamada periferia (ou semiperiferia) do capitalismo, e seus efeitos adversos são atenuados por outras condições.

Tais países têm um alto nível de desenvolvimento e políticas que lhes asseguram uma posição privilegiada nos circuitos da globalização, assim como um conjunto de serviços básicos e um Estado de Bem Estar que está longe de ser desmontado.<sup>2</sup> Além disso, ao longo da sua história, as lutas sociais levaram ao surgimento e à consolidação de uma concepção de responsabilidade pública em relação às questões sociais. Isso se traduziu tanto na criação de um arcabouço legal que institucionalizou determinados direitos como mecanismos de proteção

---

<sup>2</sup> Nesta sumária referência à experiência européia, efetuada para uma melhor comparação com o Brasil, não foram consideradas as diferenças existentes entre os diversos países daquele continente.

e como um seguro obrigatório e universal contra os riscos sociais, quanto em uma cultura que consagrou o valor desses direitos como fundamento básico da solidariedade e da vida social. Assim, apesar de uma tendência recente de dissociar a integração econômica (que se dá fundamentalmente através do trabalho) da integração social, tanto em função da sua riqueza como de opções políticas, essas nações têm ampliado os seus gastos sociais, ao invés de restringi-los, implementando reformas do Estado, como ocorre nos países da América Latina. (Ivo, 2001)

Como se sabe, é bem diferente a situação do Brasil que, desenvolvendo uma estrutura produtiva complexa, dinâmica e diversificada, transformou-se rapidamente numa sociedade moderna, figurando entre as dez maiores economias do mundo, mas extremando a concentração de renda e as desigualdades espaciais e sociais. Alavancada pelo Estado desenvolvimentista e pelo processo de industrialização substitutiva de importações, essa transformação foi marcada por um crescimento bastante elevado do PIB, por uma urbanização e metropolização aceleradas, pela concentração da produção industrial em algumas poucas áreas do país (ou, mais especificamente, na região Centro-Sul e no estado de São Paulo) e pela sua incapacidade de efetuar uma melhor distribuição da riqueza, nos moldes da denominada “sociedade salarial”.

Esse desenvolvimento foi ancorado numa distribuição regressiva de renda e na contenção dos salários. Manteve uma histórica e perversa

concentração da propriedade fundiária e precárias condições de subsistência dos trabalhadores rurais. Deixou à margem uma parcela bastante significativa da força de trabalho urbana (ampliada por crescentes migrações) e não cuidou de enfrentar a questão da pobreza ou de implementar um sistema de proteção social orientado por uma decisão política de universalização dos direitos da cidadania, encarando a questão social como uma questão de responsabilidade pública.

Durante um longo tempo, essa questão chegou a ser considerada como um simples “caso de polícia”, e a ótica do popular como não pertinente à ordem instituída, persistindo a idéia dos direitos modernos como privilégio das elites. E, também, uma clara aceitação das desigualdades de fato, que relegava os trabalhadores pobres a um mundo de uma hierarquia excludente. Esse quadro começou a mudar a partir da década de 30, com o avanço da urbanização e da industrialização e a emergência do Estado desenvolvimentista e populista. Propondo-se a acudir os “fracos” e “desamparados”, o presidente Vargas promulgou as leis trabalhistas, coibindo algumas formas extremadas de exploração e instituindo alguns direitos sociais básicos através de normas quanto à jornada de trabalho, salário mínimo e previdência, além de uma proteção especial ao trabalho de mulheres e de menores, entre outros aspectos (Carvalho, 1995 e 2000).

Com isso, a promoção dos direitos sociais no Brasil passou a obedecer à lógica do que Santos (1979) classifica como uma “cidadania regulada”. Ou

seja, concedida não ao indivíduo e com um caráter universal, mas apenas a algumas categorias sociais e ocupacionais regulamentadas do núcleo “duro” dos assalariados urbanos. Ficaram à margem de qualquer proteção os ocupados no setor informal urbano e, principalmente, todos os trabalhadores rurais. Só a partir da década de sessenta, os direitos trabalhistas e sociais começaram timidamente a chegar ao campo, onde, até então, concentrava-se e trabalhava a maioria da população.

Por outro lado, os direitos trabalhistas institucionalizaram-se como peças de um ordenamento jurídico, mas não como valores, referências e práticas normativas nas relações de trabalho, em decorrência de um autoritarismo social profundamente enraizado na cultura brasileira. Avesso ao imaginário igualitário fundador dos tempos modernos, que se reporta à figura do cidadão referida ao indivíduo como sujeito moral nas suas prerrogativas na sociedade, esse autoritarismo fundamenta preconceitos e hierarquias de várias ordens e uma cultura de exclusão e formas de sociabilidade que subjazem ao conjunto das práticas sociais, reproduzindo as desigualdades no cotidiano em diversos tipos de relações sociais. Daí resulta uma estratificação e hierarquização de direitos e uma opinião pública que não assume a pobreza secular do país no âmbito da cidadania, remetendo-a, antes, ao campo da filantropia e aos problemas da segurança e da criminalidade urbana (Telles, 1999).

Apesar da persistência e da dimensão dessa pobreza e da ampliação das desigualdades, até a



década de setenta houve um crescimento das oportunidades de trabalho e do emprego formal (num quadro de crescimento acelerado da população e da urbanização), criando possibilidades de uma melhor integração e de mobilidade social.<sup>3</sup> Inclusive porque as taxas de crescimento do PIB eram sistematicamente superiores às do crescimento do PEA (numa época em que a expansão da produção ocasionava uma maior demanda de trabalho), como assinala o estudo de Dedeca (2001), cujos dados são apresentados a seguir.

**Taxas anuais de crescimento do PIB e da PEA**

	<b>Crescimento do PIB</b>	<b>Crescimento da PEA</b>
1951-60	7,7	1,1
1961-70	6,2	4,5
1971-80	8,6	3,9
1981-90	1,6	3,1
1991-2000	2,5	3,2

Esses dados expressam como a tendência a uma maior integração através do mercado de trabalho se inverteu a partir da década de 80 (classificada como “a década perdida” em termos de desenvolvimento), com a crise e o esgotamento do Estado desenvolvimentista. Contudo, no ocaso do regime autoritário e na chamada fase de “transição”, registraram-se a emergência, a ampliação e a

<sup>3</sup> Devido às condições de pauperização da população rural e as enormes disparidades regionais do país, muitas vezes essa mobilidade era obtida simplesmente pela migração. Mudar do campo para a cidade ou de áreas menos desenvolvidas (como o Nordeste) para aquelas onde se concentrava a produção industrial e o dinamismo geralmente propiciava uma melhoria das condições de vida, pelo menos para a segunda geração.

diversificação de expressivos movimentos sociais, com uma forte participação do operariado organizado num novo sindicalismo, assim como dos estratos médios e populares, que ampliaram a capacidade de pressão da sociedade civil sobre o Estado no sentido da expansão dos direitos sociais e políticos para o conjunto da sociedade. As lutas desses movimentos se refletiram na Constituição de 1988, que consagrou, no Brasil, uma universalização e ampliação dos direitos sociais, como o direito à educação, à saúde, à moradia e à assistência social, entre outros, alargando os estreitos limites da “cidadania regulada” para além da matriz salarial.

Numa época em que o neoliberalismo já se afirmava em escala internacional e na própria América Latina (como na Argentina e no Chile), a nova Carta Magna brasileira se propunha a incorporar à cidadania uma enorme parcela da população que, excluída do mercado de trabalho formal, mantinha-se à margem de qualquer mecanismo de proteção social. Por outro lado, como os movimentos e lutas mencionados tinham conseguido estabelecer um certo consenso nacional sobre a prioridade e a urgência de superar o que era considerado como um inaceitável atraso social do país, fazendo avançar o seu incipiente Estado de Bem-Estar, essa questão foi colocada no centro da agenda política e associada à própria consolidação da democracia.

#### **AS TRANSFORMAÇÕES DA DÉCADA DE NOVENTA**

Não demorou para que os direitos promulgados pela Constituição começassem a ser vistos como

“excessivos” e como fator de ingovernabilidade, e que a relevância atribuída às questões sociais e a própria agenda nacional fossem modificadas. Com o agravamento da crise econômica e da crise fiscal do Estado e uma intensa aceleração do processo inflacionário, o padrão de desenvolvimento e os caminhos do país foram reorientados, implementando-se um conjunto de políticas convergentes, recomendadas pelas agências multilaterais. Denominadas como “ajuste estrutural”, “reformas estruturais” ou “reformas orientadas para o mercado”, elas envolvem um programa de estabilização, a realização de uma abertura econômica intensa e rápida, a implementação de um amplo programa de privatizações, ênfase nos mecanismos de mercado e uma profunda reformulação do papel do Estado, não apenas em termos do seu papel econômico e de suas funções reguladoras como, também, de suas responsabilidades como provedor de políticas econômicas e sociais.

As mudanças resultantes desse ajuste e uma reestruturação produtiva associada a uma inserção passiva e subordinada do País na economia global contribuíram decisivamente para agravar o seu quadro social nos anos noventa, período que vem sendo marcado por: a) baixos níveis de crescimento econômico; b) deterioração das condições de trabalho e renda da população; c) acentuação das desigualdades sociais e espaciais e d) reorientação profunda e regressiva das políticas sociais.

Enfatizando a integração do Brasil aos mercados globalizados, a competitividade e a atração de

capitais e investimentos externos e a reconfiguração do seu desenvolvimento não foram precedidas por estímulos a uma modernização do parque produtivo nacional que aumentasse a sua produtividade e capacidade de competição. Tampouco foi acompanhada de políticas comerciais defensivas e de medidas que atenuassem os impactos seletivos e adversos das transformações em apreço, compatibilizando-as, de alguma forma, com uma melhor integração nacional e social.

Numa conjuntura internacional desfavorável e em decorrência das suas próprias implicações e contradições<sup>4</sup>, as promessas do ajuste e da reconversão econômica não chegaram nem apresentaram perspectivas próximas de se materializar. Com a desaceleração da produção, baixos níveis de investimentos, um grande aumento da dívida externa e interna, dependência dos mercados financeiros e capitais voláteis e vulnerabilidade aos ataques especulativos e às crises internacionais, o Brasil cresceu muito pouco na década de noventa, que começou a ser avaliada como uma segunda década perdida.<sup>5</sup> Afinal, ao longo

<sup>4</sup> Ver, a esse respeito, Salama e Valier, 1997; Singer, 1998; Fiori, 2001; Pochman, 2001; Sader, 2001; Dedeca, 2001, entre outros.

<sup>5</sup> Com a conclusão da transição demográfica e a queda das taxas de natalidade, o crescimento da população brasileira declinou bastante, não indo além de 1,6% na década de noventa. Contudo, as taxas de crescimento da PEA persistem elevadas, em decorrência de fatores como o crescimento populacional dos anos anteriores (que se reflete, inclusive, na pressão de uma “onda jovem” sobre o mercado de trabalho), um aumento continuado da participação econômica das mulheres ou a busca de uma atividade remunerada por outros membros da família, para compensar a queda dos salários reais do chefe ou para ter acesso aos padrões de consumo e estilo de vida que definem,

desses anos, as taxas de crescimento do PIB (2,5%) não chegaram a ser muito superiores às registradas nos anos oitenta, conforme os dados do trabalho de Dedeca (2001) antes mencionado, mantendo-se sistematicamente abaixo do crescimento da PEA. Para 2001 e 2002, as previsões otimistas supõem que possa ser obtido um crescimento em torno de 2%.<sup>6</sup>

Por outro lado, a década de noventa também foi marcada por uma expressiva destruição de postos de trabalho, notadamente no setor industrial. Esse setor encontrava-se em boa parte fragilizado, com a queda dos investimentos na década de oitenta e a revolução tecnológica ocorrida nos países desenvolvidos na mesma ocasião. Com a abertura e a reconversão econômica, várias cadeias industriais mostraram-se incapazes de acompanhar os padrões e as normas internacionais de produção, sendo praticamente destruídas. Outros segmentos procuraram manter sua competitividade através de uma reengenharia, de um processo de terceirização e de outras medidas que implicaram a eliminação ou a precarização de muitos postos de trabalho. Nos anos setenta, o setor industrial respondia por cerca de 20% da ocupação nacional. Vinte anos depois, essa participação caiu para menos de 13%, ou seja, para um patamar bastante inferior ao que caracteriza

---

simbolicamente, a condição de “jovem” na nossa sociedade.

<sup>6</sup> O próprio discurso oficial começa a admitir que o desempenho econômico do País “tem deixado a desejar”, com conseqüências sociais adversas. Mas a responsabilidade por esses fenômenos é atribuída aos problemas da conjuntura internacional, e as políticas do ajuste continuam a ser defendidas e enaltecidas, com o argumento de que elas teriam criado as condições para que o País possa retomar o crescimento, a mais longo prazo.

atualmente as sociedades avançadas (Pochman, 2001).

Além disso, com a constituição de uma economia de base urbano-industrial no Brasil, há muitas décadas que tanto a população como a ocupação na agropecuária vêm se reduzindo. Na medida em que o setor industrial também restringiu o emprego de mão-de-obra, o setor terciário passou a absorver um maior número de trabalhadores, embora esse processo de terciarização seja bem diferente do que vem se dando nos países desenvolvidos (Carvalho, Almeida e Azevedo, 2001). Como se sabe, o referido setor é bastante heterogêneo no Brasil, conjugando desde os serviços mais modernos e de apoio à produção até o pequeno comércio, a prestação de serviços pessoais e outras atividades precárias e mal remuneradas do chamado setor informal.

A expansão dos serviços, contudo, não consegue compensar a destruição de empregos que vem se processando nos demais setores. Conseqüentemente, amplia-se o tradicional excedente de mão-de-obra no país, intensificando a seletividade patronal e as dificuldades e desigualdades no acesso aos postos de trabalho existentes. Isso se traduz num intenso crescimento do desemprego, na precarização das relações de trabalho, na queda de rendimentos dos que permanecem ocupados, na acentuação das desigualdades e na persistência de uma pobreza secular e massiva.

De acordo com levantamentos do IBGE, na década de 90 o desemprego aberto<sup>7</sup> tem mantido uma taxa média entre 7 e 8%. Em metrópoles como Salvador, capital do estado da Bahia, essa taxa tem chegado a 11,3%. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, efetuada pelo IBGE, indicam que, em 1999, estariam sem trabalhar 7,6 milhões de pessoas, o que colocaria o Brasil em quarto lugar no *ranking* mundial do desemprego, perdendo apenas para a Índia, a Indonésia e a Rússia. Além disso, dos 13,6 milhões de pessoas que ingressaram no mercado de trabalho nos anos 90, apenas 62,5% teve acesso a algum posto de trabalho, percentual que chegava a 96,1% na década de 80 (Pochman, 2001). O desemprego afeta especialmente alguns segmentos da população, como os jovens, os maiores de cinquenta anos, os negros e as mulheres, mas também atinge profissionais de nível superior e integrantes das classes médias. No caso dos jovens, especialmente

---

<sup>7</sup> O conceito oficial de desemprego (medido pelos Censos Demográficos e pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios-PNAD, realizada periodicamente pelo IBGE) considera como desempregado apenas aquele que, além de ter buscado emprego ativamente no período de referência, encontra-se apto para o exercício de uma vaga, sem ter executado qualquer atividade laboral. Aquele que não procurou emprego nesse período, por exemplo, é classificado como inativo, e quem trabalhou por algumas horas como ocupado. Isso leva a uma expressiva subestimação do fenômeno, na medida que esse conceito não considera quem se encontra à procura de trabalho mas realizou alguma atividade esporádica, premido pela necessidade de subsistência (na ausência de um seguro desemprego), assim como os que poderiam ser classificados como desempregados por desalento; ou seja, pessoas que desistiram de uma procura ativa de emprego, desanimadas por não conseguirem encontrá-lo, mas que desejam trabalhar.

quando são negros e possuem uma menor escolaridade, esse fenômeno atinge proporções dramáticas, representando um significativo obstáculo para que eles possam atravessar essa etapa de forma positiva, construir projetos de vida, obter um lugar na sociedade e chegar à vida adulta de forma integrada e produtiva.<sup>8</sup>

Paralelamente ao crescimento do desemprego, vem ocorrendo uma transformação e uma deterioração expressiva das condições e da qualidade da ocupação, com o decréscimo do emprego formal, associado a garantias trabalhistas e a uma proteção social. Em contrapartida, amplia-se bastante o emprego precarizado e a proporção de trabalhadores por conta própria que, sem dispor das garantias e proteção assinaladas, passam a engrossar as fileiras do chamado mercado informal.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Em 1999, a taxa de desemprego na faixa dos 18-19 anos chegava a 40% no estado da Bahia. Além disso, a exclusão dos jovens também se manifesta através da inatividade forçada, do exercício de atividades precárias, mal remuneradas e sem qualquer proteção social, do seu envolvimento com o tráfico de drogas, a criminalidade e a violência, das quais terminam se tornando vítimas preferenciais. Estudos efetuados em metrópoles brasileiras têm constatado um grande aumento da mortalidade masculina entre os 15-24 anos, decorrente das chamadas “causas externas”: assassinatos, suicídios e acidentes de trânsito.

<sup>9</sup> Como se sabe, as atividades típicas desse setor são caracterizadas pela precariedade, pela instabilidade e pela extrema redução dos ganhos. Contudo, a terceirização, a ampliação da demanda de serviços especializados e de oportunidades para pequenos negócios tem propiciado um relativo crescimento de uma elite diferenciada e reduzida (em Salvador, ela representa apenas 11% desses trabalhadores), que poderia ser chamada de “informais integrados”. Trata-se, fundamentalmente, de homens maduros, com níveis educacionais relativamente elevados, que trabalham como



Baseando-se em dados do Ministério do Trabalho, Pochman (2001) evidencia que o total de assalariados com emprego formal caiu de 25,5 milhões em 1989 para 22,3 milhões em 1999. Soares (2001) assinala como a proporção de assalariados com carteira assinada (indicador de formalização das relações de trabalho no Brasil) e que contribuem para a Previdência Social passou de 56,9% em 1990 para 45,5% em 1999, com implicações bastante negativas, inclusive, sobre a já instável situação de financiamento da seguridade social. Nas seis principais metrópoles do país (São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Belo Horizonte, Porto Alegre e Recife), o número de ocupados sem carteira assinada, excluídos do mercado formal de trabalho, teve um crescimento de 62% entre 1990-1999. Em São Paulo, que concentra a produção e o emprego industrial e que, por isso mesmo, foi particularmente atingido pela queda desse emprego, o crescimento em apreço chegou a 81%.

Além da disponibilidade e do grande excedente de mão-de-obra, de uma tradição de redução dos custos de produção centrada na contenção dos salários e de outras estratégias patronais, esse fenômeno também está associado a determinadas opções e políticas governamentais. Repudiando o que denomina como “a

---

autônomos ou como micro-empresários. Apesar da insegurança, da ausência de proteção e de jornadas superiores a 48 horas semanais de trabalho, esse grupo consegue obter um maior nível de renda. Pesquisa realizada na cidade de Salvador constatou, inclusive, que seus integrantes foram os únicos a escapar do empobrecimento dos trabalhadores associado à reestruturação produtiva e ao ajuste, na década de noventa, em todo o Brasil (Carvalho, Almeida e Azevedo, 2000).

herança da era Vargas”, o governo federal vem atuando de forma continuada no sentido da desregulamentação e flexibilização do mercado de trabalho, sob a justificativa de que isso seria necessário para a retomada do crescimento, o aumento do emprego e um fortalecimento do poder dos sindicatos. Inicialmente isso se fez através de medidas isoladas e de uma redução das funções fiscalizadoras do Ministério do Trabalho, que levaram ao que Dedeca (2001) classifica como uma “revolução silenciosa” no antigo padrão de regulação das relações de trabalho. No presente, de uma forma explícita e incisiva, com o encaminhamento ao Congresso de um projeto de lei que enfatiza a livre negociação e a prevalência de acordos coletivos sobre as disposições legais (e uma forte pressão pela sua aprovação), o governo abre caminho para mudanças bem mais amplas e para o desconhecimento de direitos historicamente consagrados.

A queda dos rendimentos do trabalho e a ampliação das desigualdades constituem um outro componente desse quadro. Com o crescimento do desemprego, a precarização dos vínculos e uma redução dos rendimentos em todos os setores de atividade e para a maioria dos níveis sócio-ocupacionais, houve uma queda substantiva na participação dos empregados na renda disponível. Análises de Dedeca (2001) deixam patente como essa participação decresceu de 37,5% em 1991 para 32,8% em 1999. Se excluídas as contribuições sociais efetivas, esses números passam de 32 para 26,5%, respectivamente. Em contrapartida, aumentou a

participação das empresas, dos impostos e das contribuições. Além disso, entre 1993 e 1999, o pagamento de juros e amortizações pelo país se elevou de US\$ 10 bilhões para US\$ 50 bilhões/ano. Esse pagamento foi garantido pela atração de recursos externos viabilizados por taxas muito altas de juros e pelo programa de privatizações, implicando, igualmente, uma alteração na distribuição funcional de renda que penalizou sistematicamente os trabalhadores.

Num país que detém um triste campeonato mundial em termos de concentração de renda, esse fenômeno vem se agravando. Enquanto os 50% de brasileiros mais pobres recebiam apenas 14% da renda nacional em 1999, os 1% mais ricos se apropriavam de 13,1%, ocasionando a persistência de uma pobreza secular, que exclui de uma subsistência em condições mínimas de dignidade e dos direitos de cidadania contemporâneos uma enorme parcela da população.

Utilizando dados oficiais, Barros, Henriques e Mendonça (1999) calculam que 50 milhões de pessoas estariam abaixo da linha da pobreza e 21 milhões em condições de indigência em 1998, representando, respectivamente, 33% e 14% do total de residentes no Brasil.<sup>10</sup> Estudo recentemente divulgado pelo Centro de Políticas Sociais da

---

<sup>10</sup> Os autores consideraram como abaixo da linha da pobreza aquelas pessoas cuja família tem uma renda mensal *per capita* inferior ao mínimo necessário para satisfazer às necessidades básicas. A indigência foi calculada com base nos custos da cesta alimentar que contemple a necessidade de consumo calórico mínimo de um indivíduo. Assim, a linha de pobreza constitui um múltiplo da linha de indigência, acrescentando-se, também, gastos com vestuário, habitação e transporte.

Fundação Getúlio Vargas estima que haveria, atualmente, 50 milhões de indigentes, representando 29,3% da população total. Contestando a metodologia e os resultados desse estudo, a Secretária de Assistência Social do Governo Federal considera que os pobres somariam 53 milhões e aqueles em condições de indigência 23 milhões de brasileiros (Folha de São Paulo, 11 de julho de 2001, p. A1). Sem entrar nessa polêmica, o que é indiscutível é o reconhecimento da extrema gravidade da situação social do Brasil, da qual os números mencionados ilustram a principal dimensão.

Vale ressaltar que esses problemas ainda aparecem agravados em decorrência das fortes desigualdades regionais existentes. Em 1999, conforme informações da PNAD, as crianças cujas famílias tinham uma renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo, por exemplo, representavam 39% da população na faixa dos 0 – 6 anos, 37,2% entre 7 – 14 anos e 20,2% da que se encontrava entre os 15 – 17 anos para o conjunto do Brasil.<sup>11</sup> Na sua região mais desenvolvida, o Sudeste, esses percentuais caíam para, respectivamente, 28,8%, 25,9% e 12,6%. No Nordeste, porém, que concentrou a produção agro-exportadora e a riqueza no período colonial, mas que atualmente constitui uma das áreas mais populosas e mais pobres da nação, os números se elevavam para 61,5% na faixa dos 0 – 6 anos, 60,3% na de 7 – 14 anos e 36,3% naquela entre 15 – 17 anos (Carvalho e Pedreira, 2001).

<sup>11</sup> Para um melhor entendimento dessas questões, cabe esclarecer que o salário mínimo atual do Brasil é de R\$ 180,00, o que corresponde a cerca de setenta dólares mensais. A população total do país, registrada pelo Censo de 2000, foi de 169.590.693 habitantes, de acordo com as primeiras apurações divulgadas pelo IBGE.

O processo de industrialização e urbanização do Brasil, com a constituição de uma economia e de um mercado nacional unificados, produziu uma divisão inter-regional do trabalho que cristalizou e aprofundou desigualdades espaciais existentes desde o início da sua história. Contudo, entre as décadas de sessenta e oitenta, para atenuar a emergência de conflitos sociais e promover a integração e unidade nacional, o governo federal tomou algumas iniciativas e formulou certas políticas para incentivar o crescimento das regiões mais pobres e menos dinâmicas e para a ocupação das fronteiras. Conseqüentemente, ainda que a produção e a riqueza permanecessem concentradas nas regiões Sudeste e Sul e em um pequeno número de estados da federação<sup>12</sup>, registrou-se uma certa tendência à descentralização industrial e econômica, com o surgimento de pólos dinâmicos em algumas áreas estagnadas ou decadentes. Com a reconversão econômica e o ajuste, porém, a nova ênfase na competitividade e na integração dos espaços dinâmicos do País ao mercado externo, somou-se ao encolhimento ou à ausência de iniciativas e políticas de caráter regional e industrial que pudessem atenuar os impactos espaciais necessariamente seletivos das mudanças em discussão. (Soja, 1993, Araújo, 1995)

---

<sup>12</sup> Em 1994, cerca de  $\frac{3}{4}$  (ou, mais precisamente, 77,3%) da riqueza nacional estava concentrada em apenas sete dos 23 estados que compõem a federação brasileira: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina e Bahia, sendo que apenas este último não faz parte das regiões Sudeste e Sul do Brasil. Embora não se disponha de números mais recentes sobre essa concentração, há um conjunto de evidências de que ela tem aumentado.

Diversos estudos vêm constatando que a relativa desconcentração econômica e industrial verificada em anos anteriores foi interrompida na década de noventa. A produção e o dinamismo vêm se reconcentrando em certas áreas e metrópoles, privilegiando o Sudeste e o Centro Sul. Inclusive porque os regionalismos e as políticas tradicionais afirmadoras de uma unidade de interesses comuns, que fundamentavam as articulações e as demandas das regiões menos desenvolvidas, foram substituídas por um localismo de caráter fragmentador, que busca suas próprias definições e alternativas. E, a partir delas, disputa acirradamente investimentos e empregos através da oferta de isenções de impostos e vantagens crescentes aos setores empresariais, num processo que vem sendo denominado como “guerra fiscal”.

Nessas circunstâncias, a reconfiguração econômica e espacial torna obsoletas as vantagens locais comparativas do passado, coloca como irrelevantes ou deixa à margem diversas áreas do país, enquanto valoriza outras, a partir da lógica das grandes empresas transnacionais, dos capitais e de interesses a elas associados e do novo padrão de desenvolvimento, com efeitos expressivos sobre as condições sociais.

#### **A NOVA CONFIGURAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS**

A reestruturação econômica e as mudanças observadas no mercado de trabalho e na distribuição da riqueza no país vêm sendo acompanhadas por uma reorientação intensa e regressiva do sistema de

proteção e das políticas sociais. Desde o fim do regime autoritário, o Brasil tem mantido uma ordem política e jurídica que incorpora o princípio da igualdade básica entre os indivíduos e avançado em termos da consolidação da ordem institucional e da valorização da democracia como forma de vida. Com as mudanças e o panorama social até aqui apresentados, porém, tem se constituído o que poderia ser definido como “uma democracia sem alma social” no país.

Ao longo da história brasileira, nunca foram efetivamente enfrentados os desafios do combate ao pauperismo e de uma regulação e controle das injustiças e das desigualdades sociais. Todavia, o projeto desenvolvimentista incorporava uma certa lógica de solidariedade e integração nacional, e as taxas de crescimento alcançadas até a década de setenta viabilizaram uma expansão significativa das oportunidades de emprego e de obtenção de renda, assim como perspectivas de mobilidade e de ascensão social.<sup>13</sup>

A crise e o esgotamento daquele projeto de desenvolvimento abortaram essas possibilidades, contribuindo, inclusive, para minar as bases e a

---

<sup>13</sup> Criticando a concentração de renda observada na década de setenta, quando ocorreu o chamado “milagre econômico brasileiro”, Edmar Bacha elaborou uma parábola em que o Brasil era apresentado como a Belíndia: um país que abrigava uma população com o tamanho e o padrão de vida da Bélgica, em meio à pobreza de uma grande Índia. No imaginário desenvolvimentista da época, esperava-se que o crescimento continuado da Bélgica terminaria por absorver a Índia. Não apenas isso não aconteceu como novas desigualdades (Fitoussi e Rosanvallon, 1996) vêm se somando às tradicionais também no Brasil, atingindo amplos contingentes sociais.

sustentação do regime autoritário. Por outro lado, nas lutas contra esse regime, as reivindicações dos trabalhadores e as demandas da grande massa excluída dos benefícios da modernização e do desenvolvimento adquiriram nova expressão e relevância política, colocando o enfrentamento da questão social no centro da agenda do processo de redemocratização. Para isso eram enfatizadas uma melhor distribuição das oportunidades e da riqueza e a ampliação e universalização dos direitos de cidadania, notadamente através de um sistema de proteção e de um conjunto de políticas públicas de caráter social.

Com o ajuste e a reestruturação produtiva, porém, essas prioridades foram alteradas, passando-se a focar e tratar a questão social de uma outra perspectiva, afinada com os princípios e determinações do chamado “Consenso de Washington”, que fundamentam os processos de ajuste em diversos países da América Latina e cujas implicações no campo social têm sido abordadas em diversos estudos.<sup>14</sup>

Partindo de uma concepção antinômica entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social e considerando o segundo como um subproduto do primeiro, essa perspectiva: a) despolitiza a questão social, dissociando-a da questão da injustiça e das desigualdades sociais e da própria esfera pública; b) subordina o

---

<sup>14</sup> Ver, por exemplo, Salama e Valier (1997), Telles (1999), Oliveira e Paoli (1999), Cohn (1998 e 2000), Ribeiro (2000), Ivo [1999] (2001), Sader (2001) Soares (2001), Dahau (2001), Zicardi (2001) e Fiori (2010).



desenvolvimento e as políticas sociais aos ditames absolutos da economia; c) reduz a questão social à questão da pobreza, com uma outra compreensão desse fenômeno; d) adota uma concepção residual que retira o caráter universal das políticas sociais, direcionando-as, fundamentalmente, para os contingentes excluídos do mercado e em situação de pobreza, com o objetivo de atenuar os seus efeitos mais perversos e o seu potencial conflitivo e disruptivo; e e) promove uma reconfiguração do sistema de proteção e das políticas sociais, adequando-as a essas novas orientações.

Com o argumento de que não há alternativas e que é preciso desenvolver a competitividade e se adaptar às exigências da economia globalizada (na expressão de Dejours, 1999, apresentadas como tão incontestáveis como as leis naturais inscritas na ordem do universo), a “austeridade” dos salários passa a ser enfatizada como uma condição necessária para a retomada do crescimento. Por isso mesmo, as reivindicações dos segmentos organizados dos trabalhadores vêm sendo tratadas com dureza. Conquistas sociais e direitos consagrados têm sido desqualificados e restringidos como anacronismos incompatíveis com a atual realidade ou como privilégios corporativos que obstam a potência modernizadora do mercado. Na acurada observação de Telles (1999), condições ocupacionais e sociais que tradicionalmente eram associadas ao subdesenvolvimento e ao atraso do país foram transformadas, ironicamente, em símbolos da sua modernidade...

Por outro lado, a ênfase concedida à pobreza é acompanhada pela sua despolitização e naturalização. Ela é fixada como paisagem, como algo que não diz respeito às opções e aos parâmetros que regem as relações sociais e que, por isso mesmo, não se reporta ao problema das injustiças e das iniquidades inscritas na ordem social. Desconhecendo as suas determinações políticas e sociais, o discurso oficial e dominante trata a pobreza como um dado inevitável da realidade (algumas vezes associado aos efeitos temporários da inserção do país no processo de globalização), como um problema sistêmico sobre o qual não há como ter uma maior influência e controle, pois, em curto prazo, ele não tem solução. Derivando mais uma vez o social do econômico, a manutenção das políticas de estabilização e de ajuste é apresentada, então, como o único caminho para a obtenção de um crescimento sustentado, que, em prazo mais longo, com o livre funcionamento da economia de mercado, levará a uma redução das desigualdades e a uma melhoria das condições de vida da maior parte da população (Cohn, 1998 e 2000; Telles, 1999; Oliveira e Paoli, 1999).

Essas concepções vêm orientando uma reconfiguração significativa do sistema de proteção e das políticas sociais. Como assinala Cohn (1998 e 2000), sua lógica centra-se, agora, não na solidariedade, na redistribuição e na extensão dos direitos da cidadania, mas num cálculo econômico entre o possível e o necessário, privilegiando o equilíbrio das contas públicas e outras metas

acordadas com os organismos multilaterais. Reproduzindo uma concepção fragmentada da vida social, os “problemas sociais” passam a ser enfrentados através da multiplicação de políticas e programas setoriais, emergenciais e isolados, sem um projeto que os articule e lhes imprima um sentido político. Além disso, a prioridade concedida aos segmentos mais pobres e “mais vulneráveis” da população se traduz em intervenções pontuais, compensatórias e assistencialistas, sem levar em conta que além de um alívio da pobreza é necessário contemplar a sua superação. Nesse segundo caso, através da implementação de políticas de médio e longo prazo, voltadas para a obtenção de um crescimento econômico com uma maior equidade social.

Com uma disponibilidade reduzida de recursos e sujeita a pressões permanentes pela sua contenção<sup>15</sup>, a chamada “área social” do Estado vem buscando uma racionalização dos gastos e uma adequação das

---

<sup>15</sup> No último mês de julho, a imprensa brasileira informou que o Ministério do Planejamento vinha cortando ou deixando de liberar recursos previstos no orçamento, para cumprir os compromissos e as metas de obtenção de superávit nas contas públicas firmadas com o FMI. Entre esses recursos estavam os do Fundo de Combate à Pobreza, que dependiam da criação de um Conselho Consultivo através de um decreto presidencial. Entre outras atribuições, caberia a esse Conselho decidir para que programas direcionar os 3,1 bilhões de reais já disponíveis pelo Fundo, dos quais apenas uma pequena parte vinha sendo usada pelo Ministério da Educação no programa Bolsa Escola. Questionado pela imprensa a esse respeito, o Secretário Adjunto do Tesouro Nacional admitiu que as receitas do Fundo de Combate à Pobreza poderiam realmente não serem gastas até o fim deste ano fiscal (Folha de São Paulo, 31 de julho de 2001, p. A10).

suas ações às orientações antes assinaladas através de três parâmetros básicos: a focalização, a descentralização e a busca de novas parcerias entre o Estado, o mercado e a sociedade.

Como já foi visto, enquanto se espera pela retomada do desenvolvimento e pelos seus supostos frutos, vem sendo enfatizada a implementação de uma rede de segurança mínima para grupos como as crianças, as mães de família ou os produtores familiares rurais de baixa renda, através de programas seletivos e focalizados. Em termos imediatos, esses programas vêm atenuando a extrema pobreza dos seus beneficiários. Contudo, sua abrangência, em geral, é reduzida e seu alcance discutível, na medida em que questões mais amplas e estruturais não chegam a ser enfrentadas e que, algumas vezes, eles terminam por remeter à população mais pobre a responsabilidade de dar conta dos seus próprios problemas, exaltando a “participação comunitária”, a “solidariedade” ou a “autogestão”.

Um desses programas mais amplos e avaliado como bem sucedido é o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, que vem retirando meninos e meninas entre 7-14 anos das chamadas “piores formas” de trabalho infantil. Atuando em áreas que o utilizam em larga escala e em condições especialmente intoleráveis, o PETI oferece uma pequena compensação financeira às famílias dessas crianças, em forma de bolsas, desde que as mesmas freqüentem regularmente a escola e atividades socioeducativas (culturais, esportivas e de lazer) no

turno complementar. Em 2000, o Programa atendia a cerca de 140.000 crianças e adolescentes brasileiros, com efeitos positivos sobre as crianças, famílias e áreas beneficiadas (Carvalho e Pedreira, 2001). Contudo, conforme a PNAD, já em 1999, havia 2.532.965 crianças ocupadas entre os 10-14 anos no conjunto do Brasil, com todas as conseqüências adversas desse fato.<sup>16</sup> Além disso, em áreas como a região sisaleira do estado da Bahia, o PETI começa a enfrentar o angustiante problema do que fazer com os meninos e meninas desligados, porque ultrapassaram os 14 anos e, na ausência de outras alternativas, tendem a voltar às atividades perigosas e arriscadas e às condições de vida degradantes das quais foram temporariamente afastados (Carvalho e Pedreira, 2001).

Como uma segunda ilustração do caráter dessas políticas, vale assinalar que, para atender às vítimas das graves secas do Nordeste, continuam a ser improvisadas frentes de trabalho, distribuição de água em carros pipas e concessão de cestas básicas. Trata-se com medidas emergenciais e meramente paliativas um problema crônico, secular e até previsível, para o qual foram definidas soluções estruturais e mais definitivas desde a década de sessenta, através da transformação da economia da região, envolvendo a questão da propriedade e do uso da terra, que está na base da sua persistente e intensa pobreza. Além disso, não se pode esquecer que uma grande parcela de trabalhadores brasileiros

---

<sup>16</sup> Em decorrência da extrema pobreza das suas famílias, há crianças que começam a trabalhar antes dos 10 anos, principalmente no meio rural, não sendo computadas pela PNAD.

empobrecidos e vulnerabilizados e aqueles pobres que não são considerados como em uma situação extrema de pobreza terminam excluídos tanto das mencionadas políticas como de outras formas de proteção social

Colocada como um dos aspectos centrais da própria reforma do Estado e exaltada como fator de democratização, controle e participação da sociedade nas decisões e ações governamentais, a descentralização e a ênfase na esfera local constituem um segundo parâmetro nas mudanças em discussão. Desde o início da década de noventa e principalmente em decorrência do ajuste, o governo federal vem modificando o sistema brasileiro de políticas sociais e passando para os estados, e notadamente, para os municípios boa parte das ações na área da educação, saúde, habitação, saneamento básico e assistência social. Sem aprofundar a análise da evolução e das implicações desse processo, como fazem Souza e Carvalho (1999), cabe destacar pelo menos duas questões.

A primeira diz respeito à extrema heterogeneidade inter e intra-regional e ao nível de desigualdades existentes no Brasil, que se refletem em profundas diferenças entre as instâncias subnacionais e entre a sua capacidade de respostas às necessidades e demandas da população. A parcela de municípios que dispõe, efetivamente, de condições financeiras, institucionais, políticas e técnico-administrativas para assumir essas responsabilidades, inovando, ampliando a eficácia, a participação e a democratização das políticas sociais

é bastante reduzida.<sup>17</sup> Conseqüentemente, como os efeitos da descentralização não são necessariamente virtuosos, atribuir aos governos municipais a responsabilidade por políticas e serviços básicos vem levando à sua carência e a várias distorções.

É verdade que experiências inovadoras e mais exitosas no tratamento de determinados problemas têm sido registradas no âmbito dos municípios. Mais do que uma regra, porém, trata-se de exceções, algumas vezes concentradas nas regiões mais desenvolvidas do país, como a implementação de programas municipais de renda mínima em São Paulo.

A segunda questão considera o caráter pontual e restrito dessas pequenas soluções “*ad hoc*” e os próprios limites do poder local. Em um país tão desigual, é evidente que intervenções sociais centradas nessa esfera não podem assegurar um padrão de cidadania minimamente homogêneo e, muito menos, contrapor-se aos efeitos socialmente perversos das políticas macroeconômicas, como o crescimento massivo do desemprego.

Finalmente, a busca de um modelo de solidariedade que possa aliviar o Estado da responsabilidade de prover os direitos básicos do cidadão, assim como uma percepção dos serviços públicos estatais como pouco eficientes e perdulários, vêm levando a uma ênfase no estabelecimento de novas parcerias entre o Estado, o

---

<sup>17</sup> Essa questão é abordada em estudos como os de Araújo (1995), Souza e Carvalho (1999) e Carvalho, Almeida e Azevedo (2001), entre diversos autores.

mercado e a sociedade. A ênfase nessas parcerias está fundada em algumas concepções. A primeira é que o financiamento, o desenho, a execução e o controle das políticas e serviços sociais podem ser separados e levados a cabo tanto pelo Estado como por outros agentes, como ONGs, entidades filantrópicas ou o próprio setor empresarial. Considerando as dificuldades financeiras do Estado, a segunda é a de que os beneficiários desses serviços devem também custeá-los, na medida das suas possibilidades, de modo que os recursos públicos possam ser aplicados de acordo com os princípios da focalização, ou seja, orientados para aqueles que não podem pagar. Uma terceira é de que a competição entre os diversos prestadores de serviços deve ser estimulada, pois isto contribuiria para ampliar a sua eficácia, melhorar a sua qualidade e reduzir os seus custos (Dahau, 2001).

Ocorre que, no Brasil, não existe uma tradição de a sociedade substituir o Estado na produção de serviços de assistência básica, se é que isso é possível. Parcerias do Estado com o mercado dependem de incentivos e recursos públicos, não se traduzem em formas inovadoras e mais racionais de gestão desses recursos e vêm dando margem a abusos e malversações, como a corrupção que muitas vezes se observa na área da saúde. Quanto à contribuição do setor empresarial, apesar da difusão recente de um discurso sobre a sua responsabilidade social e sobre a importância do voluntariado, parece haver pouco a esperar. Embora algumas empresas venham criando Fundações e realizando



investimentos em certas áreas (como a da assistência à infância e à juventude em situação de risco), isso não chega a ser freqüente. Realizando uma comparação com outros países, pesquisa recente de Reis (2000) constatou que a elite brasileira reconhece a importância da questão da desigualdade e da pobreza, mas atribui ao Estado a responsabilidade pela sua resolução (sem sequer pressioná-lo politicamente nesse sentido), eximindo-se de uma responsabilidade coletiva.

Questionando a persistência de uma inaceitável pobreza na sociedade brasileira ao longo de décadas, Barros, Henriques e Mendonça (2000) constataram que os níveis de pobreza observados são mais sensíveis a alterações no nível de desigualdades do que a alterações no nível de crescimento econômico. Contrariando essa realidade, porém, a nova conformação do sistema de proteção social não considera que o crescimento constitui uma condição necessária mas não suficiente para a melhoria do quadro social, nem que através de uma outra articulação entre o econômico e o social a busca dessa melhoria possa contribuir para impulsionar o próprio crescimento econômico (Ver Salama e Valier, 1997).

Por outro lado, os parâmetros e as orientações assinaladas não enfrentam problemas estruturais básicos do referido sistema, como o caráter setorial das políticas implementadas, a sua descontinuidade, a superposição de clientelas, a baixa eficiência e eficácia ou a utilização política e eleitoral dos programas sociais.

A despolitização da questão social, o desconhecimento da noção de direitos e o apelo à “comunidade” para dividir com o Estado suas atribuições sociais, em nome dos princípios humanitários e de uma solidariedade moral, vêm resultando num processo de refilantropização da pobreza. Serviços e políticas de socorro aos “mais necessitados” acenam apenas com possibilidades de acesso. Não criam direitos nem instâncias pelas quais eles possam ser reivindicados e cobrados, contribuindo para uma desmontagem da própria idéia de bem público e de responsabilidade pública, noções que nunca chegaram a se constituir plenamente no Brasil. Assim, o que as mudanças analisadas efetivamente representam é uma profunda regressão no sistema de proteção social, com alterações na cobertura, na universalidade e na equidade de importantes políticas, ao lado de uma deterioração sensível dos programas e redes de serviços básicos (como o sistema público de saúde), numa fase em que a vulnerabilidade e as desigualdades sociais se exacerbam no país.

(Recebido para publicação em dezembro/2001)  
(Aceito em dezembro/2001)

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- ARAUJO, Tânia Bacelar de. Nordeste, Nordestes: que Nordeste?. In: AFFONSO, Rui de Brito Alvares, SILVA; Pedro Luiz Barros (Org.). **Desigualdades regionais e desenvolvimento**. São Paulo: FUNDAP: Editora da UNESP, 1995. p. 125-156.
- BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosana. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 42. p. 123-142, 2000.
- BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos. Políticas para enfrentar a invasão neo-liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 1998. 151p.
- CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. Direitos legais e direitos efetivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo. v. 29, p. 127-142, 1995.
- CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. Para uma análise comparativa: a experiência brasileira. In: SANTOS, Reginaldo Souza (Org.). **Políticas sociais e transição democrática. Análises comparativas de Brasil, Espanha e Portugal**. São Paulo: Mandacarú; Salvador: CETEAD, 2001. p. 171-178.
- CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; PEDREIRA, Renata Gonçalves. A efetivação do Estatuto da Criança e do Adolescente. **Bahia Análise & Dados**, Salvador. v. 10, n. 4, p. 107-114, 2001.
- CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; ALMEIDA, Paulo Henrique de; AZEVEDO, José Sergio G. de Dinâmica metropolitana e estrutura social em Salvador. **Tempo Social. Revista de Sociologia da USP**. São Paulo, v. 13, n. 2, p. 89-114, 2001.
- CASTEL, Robert. **Les metamorphoses de la question sociale**. Paris: Librairie Arthème Fayrd, 1995. 490p.
- COHN, Amélia. As políticas sociais no governo FHC. **Tempo Social, Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 11, n. 2, 183-197, 2000.
- COHN, Amélia. Políticas sociais e pobreza no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, n. 12. jul./dez., 1995.
- DEDECA, Cláudio Salvadori. Anos 90. A estabilidade com desigualdade. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 25, Caxambu, 2001. 20 p.
- DONZELOT, Jacques. **L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques**. Paris: Editions du Seuil, 1994. 263 p.
- DUHAU, Emílio. Política social, pobreza y focalización. Reflexões em torno al programa de educación, salud y alimentación. In: ZICARDI, Alicia (Compiladora) **Pobreza, desigualdad e ciudadanía. Los**

**limites de las políticas sociales en America Latina.** Buenos Aires, CLACSO, 2001. p.311-326.

DEJOURS, Christophe. **A banalização da injustiça social.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

FIORI, José Luiz. **Brasil no espaço.** Petrópolis: Vozes, 2001.

FITOUSSI, Jean Paul; ROSANVALLON, Pierre. **Le nouvel âge des inégalités.** Paris: Editions du Seuil, 1996.

FOLHA DE SÃO PAULO, 11 jul. 2001. p. A1.

FOLHA DE SÃO PAULO, 31 jul. 2001. p. A10.

IANNI, Octávio. **Enigmas da modernidade-mundo.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2000.

IVO, Anete Brito Leal. As metamorfoses da questão democrática: governabilidade e pobreza. **Coleccion Becas de Investigación.** Buenos Aires: CLACSO. 2001.

IVO, Anete Brito Leal. A destituição do social. Estado, pobreza e políticas sociais. In: ENCONTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DO NORTE E NORDESTE, 10, Salvador, 2001.

OLIVEIRA, Francisco de, PAOLI, Maria Célia (Org.). **Os sentidos da democracia. Políticas de dissenso e hegemonia global.** Petrópolis: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999.

POCHMAN, Márcio. **O emprego na globalização. A nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu.** São Paulo: Boitempo, 2001.

REIS, Elisa. Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 143-152, 2000.

RIBEIRO, Ana Clara Torres (Org.). **Repensando a experiência urbana da América Latina: questões, conceitos e valores.** Buenos Aires: CLACSO, 2000. 250p.

SADER, Emir (compilador). **El ajuste estructural em America Latina. Costos sociales y alternativas.** Buenos Aires: CLACSO, 2001.

SALAMA, Pierre; VALIER, Jacques. **Pobrezas e desigualdades no 3º Mundo.** São Paulo: Nobel. 1997.

SANTOS, Boaventura de Souza. A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E REFORMA DO ESTADO, 1998. Xerox.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.** Rio de Janeiro: Record, 2000.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça.** Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SINGER, Paul. **Globalização e desemprego. Diagnóstico e alternativas**. São Paulo: Contexto, 1998.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. Os custos sociais do ajuste neoliberal no Brasil. In: SADER, Emir (Compilador). **El ajuste estructural em America Latina. Costos sociales y alternativas**. Buenos Aires: CLACSO, 2001. p. 171-183.

SOJA, Edward W. **Geografias pós-modernas. A reafirmação do espaço na teoria social crítica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

SOUZA, Celina, CARVALHO, Inaiá Maria M. De. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova - Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 48, p. 187-212, 1999.

TELLES, Vera da Silva. A “nova questão social brasileira”: ou como as figuras do nosso atraso viraram símbolo da nossa modernidade. **Caderno CRH**, Salvador, n. 30/31, p. 85-110, 1999.

ZICARDI, Alicia. Lãs ciudades y la cuestion social. In: ZICARDI, Alicia (Compiladora) **Pobreza, desigualdad e ciudadanía. Los limites de las politicas sociales en America Latina**